

IX Jornadas de Sociología de la UNLP

Ensenada, 5, 6 y 7 de diciembre de 2016

Departamento de Sociología de la Facultad de

Humanidades y Ciencias de la Educación

Mesa 20/ El Estado como problema y solución: Estado, administración y políticas públicas

El Estado argentino y los organismos internacionales: una lectura desde la política en ciencia y tecnología

Nerina Sarthou

Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA)

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

nfsarthou@yahoo.com.ar

Introducción

En Argentina, históricamente los organismos internacionales han afectado la situación de la ciencia y tecnología. Su rol ha sido señalado y estudiado en los comienzos del período de institucionalización de la política científica, durante momentos de restricción económica, en el proceso de re-estructuración institucional en los años 1990 y, en el desarrollo de algunas áreas del conocimiento en momentos específicos. Sin embargo, a pesar de estos aportes puntuales, los organismos internacionales no han tenido un lugar preestablecido en la concepción del funcionamiento del sistema científico-tecnológico y, con ello, en su estudio. De allí que, esta investigación se concentre en el análisis del modo de actuación de los organismos internacionales, es decir, en actores e iniciativas sub-exploradas pero que también afectan el desarrollo de la política en ciencia y tecnología a nivel nacional. A partir de indagar en enfoques de Relaciones Internacionales y del Análisis de Políticas Públicas se intentará presentar una perspectiva de análisis que tenga en cuenta tanto dimensiones propias del organismo como dimensiones relativas a la política científico-tecnológica nacional. De este modo, se propone echar luz sobre las dinámicas que constituyen, al mismo tiempo, fundamento, vehículo y expresión del rol de los organismos internacionales en la política doméstica.

Sobre los organismos internacionales como actores de la política mundial

Las organizaciones internacionales comenzaron a establecerse desde mediados del siglo XIX, como consecuencia de los nuevos requerimientos que planteó la Revolución Industrial a los Estados Europeos. Los tendidos cablegráficos internacionales, los tendidos submarinos y el paso de las ondas radiales cruzaban las fronteras sin ningún tipo de reglamentación y para algunos Estados esto requería ser controlado porque afectaba la soberanía estatal (Figuroa, 2010). Con el propósito de diseñar una cooperación interestatal para dar respuesta a este tipo de problemas comenzaron a crearse las primeras organizaciones internacionales.

A pesar de estos desarrollos, recién luego de la Primera Guerra Mundial se creó una organización internacional de carácter político: la Sociedad de las Nacionales tuvo como propósito responder a cuestiones de política mundial tales como la paz y la seguridad internacional (Barbé, 1995). A partir de este acontecimiento histórico se fueron complejizando las funciones de los organismos, bajo la idea de evitar que se repitieran los hechos suscitados durante la Gran Guerra.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, el sistema internacional atravesó un importante proceso de cambio. El contexto mundial se transformó, desde una sociedad internacional en la que los Estados eran actores casi exclusivos de las relaciones internacionales y sujetos exclusivos del derecho internacional, a una sociedad internacional en la que las dimensiones transnacional y humana han pasado a tener, junto a la dimensión interestatal, una importancia y un protagonismo igualmente decisivo en las relaciones internacionales y, en menor medida, en el derecho internacional (Del Arenal, 2002). En este nuevo escenario surgieron actores como los organismos internacionales que comenzaron a desarrollar un gran protagonismo en el sistema internacional modificando la estructura de la política internacional.

Las Relaciones Internacionales han sido la disciplina que mayormente se ha ocupado de su estudio y análisis (Vega y Gault, 2011) generando de esta manera una amplitud interesante de lecturas (Barnett y Finnemore, 1999; Reinalda y Verbeek, 2004; Jutta, Reinalda y Verbeek, 2008).

Al hablar de la misión de los organismos internacionales, se encuentra que cada uno tiene su propia normativa acerca de los propósitos para los cuales fue establecido, pero todos tienen como denominador común constituir un foro y tribuna para el debate político y concertación de la cooperación en áreas determinadas; allí los gobiernos expresan los objetivos que persiguen en su política exterior y ponen en juego su poder para alcanzarlos (Figuroa, 2010). No obstante, más recientemente, los organismos internacionales ya no son

considerados sólo como un actor que cumple con el mandato definido por los Estados nacionales (Figueroa, 2010) sino como un actor con definiciones propias que llevan a un accionar distintivo en el sistema internacional (Jutta, Bob y Bertjan, 2008; Jacoby, 2006; Jakobi, 2009). Ahora bien, ¿cuál es el espectro de acciones de este actor internacional? En el contexto del sistema internacional, se considera que los organismos internacionales contribuyen a establecer la agenda internacional, actúan como catalizadores para la formación de coaliciones y, como escenario para iniciativas políticas y para la vinculación de Estados “débiles” (Keohane y Nye, 1988).

En el caso de las iniciativas de los organismos internacionales éstas no son estrictamente “políticas públicas”, de allí que su accionar haya sido caracterizado como prácticas articuladas (Cruvello da Silveira, 1999) o formas de influencia externa (Jakobi, 2006). Esta ponencia retoma la noción de instrumentos de gobernanza definidos como los canales mediante los cuales los organismos internacionales buscan influir en las políticas domésticas (Jakobi, 2009). Cada iniciativa es implementada a través de uno o un conjunto de instrumentos específicos: tratados, convenios, conferencias, declaraciones, recomendaciones, resoluciones, créditos, sanciones, expulsiones, donaciones, proyectos, programas. Estos instrumentos orientan y limitan al Estado y le imponen deberes, esto es, la obligación de crear las condiciones jurídicas, institucionales, culturales y económicas que permitan garantizar un determinado desarrollo en una cierta temática (Martens y Balzer, 2008).

¿Sobre qué bases se fundamenta ese accionar? En particular, Jakobi (2009) construye una tipología de los instrumentos generales por medio de los cuales los organismos internacionales buscan afectar el desarrollo de la política doméstica, entre ellos menciona: la *difusión discursiva*, esto es, la transmisión de ideas en la agenda política nacional; el establecimiento de normas; el *otorgamiento de recursos* económicos para la puesta en marcha de planes, programas o la creación de instituciones; la *coordinación*, esto es, la organización de instancias y la generación de productos de vigilancia y monitoreo sobre una temática; y, la *asistencia técnica*, es decir, la colaboración para la construcción o el fortalecimiento de las capacidades estatales relacionadas a la política internacionalmente definida por el organismo (Jakobi, 2009).

En principio, los tipos de instrumentos mencionados son empleados por los diferentes organismos internacionales; no obstante, en cada esfera temática puede observarse alguna diferencia. En materia de ciencia y tecnología, la actuación de los organismos internacionales se enmarca dentro la cooperación internacional; fenómeno complejo en el que intervienen un

conjunto de actores y factores, no solo científicos sino también políticos, económicos, sociales y culturales.

La actuación de los organismos internacionales en la esfera de la ciencia y la tecnología

En el área de la política científica y tecnológica, Amílcar Herrera (1973) señaló tempranamente que a partir de la segunda postguerra se desarrolló un intenso esfuerzo internacional para incrementar la capacidad científica y tecnológica de los países en desarrollo. La mayor parte de esta acción fue instrumentada por organismos internacionales de tipo político o financiero -aseguró el autor-, aunque también tuvieron una participación activa organismos oficiales y privados de las grandes potencias industrializadas. Gran parte de esta actividad de fomento al desarrollo científico se tradujo en formas de ayuda directa tendientes a incrementar la capacidad de los sistemas nacionales de investigación y desarrollo. Las iniciativas consistieron en donaciones y préstamos especiales para equipamiento científico, subsidios para proyectos específicos de investigación, envío de personal calificado para participar en la formación de nuevo personal (asistencia técnica) o asesorar en la formulación de la política científica, otorgamiento de becas para perfeccionamiento en el exterior, entre otras iniciativas. De este modo, el rol de los organismos internacionales se convirtió en un tópico abordado por los estudiosos de la política científica y tecnológica (Herrera, 1973; Finnemore, 1993; Elzinga, 1996; Sagasti, 2011; Nupia, 2013).

A nivel mundial, fueron los expertos de la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) quienes desde 1960 difundieron entre sus miembros la necesidad de que los Estados nacionales crearan un organismo para la promoción y dirección de la ciencia, en particular en los países en desarrollo (Finnemore, 1993). De allí que este organismo comenzara a implementar un sistema de conferencias ministeriales regionales para promover el análisis de la política científica y la planificación: en América Latina en 1965, en Asia en 1968, en Europa y América del Norte en 1970, en África 1974, en los Estados Árabes en 1976 y en Europa (oriental) en 1978. Entre 1965 y 1977, un total de 67 países establecieron o reforzaron los mecanismos y políticas de planificación de la ciencia como consecuencia de las misiones de la UNESCO, y se emitieron unos 130 informes nacionales (Elzinga, 1996).

En los países desarrollados, fue la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) quien aseguró el intercambio de experiencias entre países europeos y extra-europeos a través de una serie de estudios sobre el funcionamiento de las políticas

científicas nacionales (*Reviews of National Science Policy*), los cuales ofrecieron mayor información sobre el proceso instrumental para diseñar políticas científicas y tecnológicas. A partir de 1966 aparecieron informes sistemáticos y completos sobre la situación de la política científica en países como Bélgica (1966), Francia (1966), Japón (1967), Alemania y Reino Unido (1967) y Estados Unidos (1968) (Nupia, 2013).

A nivel del continente americano, por ejemplo, las acciones llevadas a cabo en materia de planificación y ejecución de políticas de ciencia y tecnología contaron con el apoyo teórico de las políticas científicas sugeridas y financiadas por el Programa Regional de la OEA, las cuales se basaron en las premisas básicas del “enfoque de sistemas” (Amadeo, 1978). Específicamente, Nupia (2013) afirma que desde finales de los años 1960 y durante toda la década de 1970 existió en la región latinoamericana un boom de la asesoría técnica ofrecida por las organizaciones internacionales para el diseño de política científica y tecnológica.

Para el caso de América Latina, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tuvo un papel central en el desarrollo del área de ciencia y tecnología desde la década de 1960 (Abeledo, 2000). Los “créditos BID”, como tradicionalmente se denominó a sus modalidades de operaciones crediticias en la región, tuvieron un reconocido impacto en la forma de diseñar la política científica, tecnológica y de innovación y en cierto sentido se convirtieron en una especie de símbolo de la evolución de la política en cada país (Nupia y Barón, 2013). En Uruguay, desde 1991, el BID tuvo un importante rol en términos de magnitud de recursos así como en cuanto a su incidencia en el desarrollo de capacidades, tanto en infraestructura como en recursos humanos (Angelelli, 2009). En Colombia, desde el BID y el principal organismo nacional de promoción científica y tecnológica Colciencias, coincidieron en que el Sistema Nacional de Innovación eran los dispositivos más adecuados para “operacionalizar” la política en el área, con lo cual como resultado de la operatoria del BID se crearon una serie de instancias de concertación y decisión que sirvieron tanto a los créditos que el organismo otorgó, como a la política de país.

El caso específico de la influencia de los organismos internacionales en la definición de la política científica y tecnológica argentina ha sido señalado por diversos autores. De acuerdo a Amadeo (1978) y a Oteiza (1992), la creación y la forma de funcionamiento de los organismos públicos de ciencia y tecnología tuvo un origen internacional. Según Oteiza (1992), en Argentina se produjo una transferencia del marco institucional formal, es decir, del modelo de organización de la ciencia y la tecnología, instaurado en Europa durante la década de 1950. Los canales de difusión y promoción de la experiencia europea fueron las publicaciones y los asesoramientos de funcionarios de la OCDE y, específicamente en

América Latina, de la UNESCO. Profundizando esta línea, Feld (2011) analizó el cruce de intereses y las interacciones entre instituciones académicas, Estado, mundo empresarial y organismos internacionales en el caso del área de ciencia y tecnología en Argentina entre 1968 y 1973. Según esta autora, los organismos internacionales como la UNESCO y la OEA funcionaron como espacios de intercambio, difusión y discusión de ideas, marcos conceptuales, prescripciones, metodologías y líneas de indagación en temas tales como política y planificación de la ciencia y la tecnología, o bien, transferencia, selección y adaptación de tecnología.

Por su parte, se ha señalado que el financiamiento internacional ha desempeñado un papel clave en los programas de ciencia, tecnología e innovación en la Argentina reciente, sobre todo, fue central para no interrumpir los desembolsos en el contexto de la restricción presupuestaria durante la grave crisis económica de 2001-2002 (Del Bello, 2014). Al respecto, se ha subrayado y estudiado la influencia que han tenido los organismos internacionales de crédito, especialmente el BID, desde la creación de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. De acuerdo a Aguiar, Aristimuño y Magrini (2015), el BID contribuyó a la edificación de una arquitectura institucional más coherente, dividiendo las actividades de diseño de política, de las de promoción y de las de ejecución; a su vez, difundió el paradigma del Sistema Nacional de Innovación como modelo teórico y normativo, influenciando a los expertos en la formulación de políticas e instrumentos para el área.

A pesar de la existencia de esta literatura, se profundiza con poco detalle sobre cómo o a través de qué modalidades operan e intervienen los organismos internacionales en el desarrollo de capacidades de ciencia y tecnología en el país y sobre cuál es la participación del Estado o de dependencias públicas en los espacios de coordinación para el diseño y la implementación de instrumentos de política, de allí que esta ponencia busque presentar una propuesta para el abordaje del modo de actuación de los organismos internacionales en Argentina, en el sector científico y tecnológico.

Una propuesta de análisis del modo de actuación de los organismos internacionales en Argentina en el ámbito de la política científica y tecnológica

Los estudios sobre la política científica y tecnológica en Argentina, consideran que únicamente los organismos estatales adoptan iniciativas para promover el desarrollo de la ciencia y la tecnología en el país, de allí que, esta ponencia busque presentar una perspectiva de análisis del modo de actuación de los organismos internacionales, es decir, de actores e

iniciativas sub-exploradas pero que también afectan el desarrollo de la política en ciencia y tecnología a nivel nacional.

Antes de comenzar a delinear la propuesta analítica, para explorar el rol de los actores y los instrumentos de carácter internacional en materia de ciencia y tecnología, en primer lugar, se constató su presencia mediante una búsqueda exploratoria de la actividad de Cooperación Internacional del Ministerio Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT) de la Argentina. Por un lado, se encuentran los organismos de cooperación multilateral, por el otro, los organismos de cooperación bilateral, estos últimos escapan a los objetivos planteados en esta ponencia ya que no involucran a organismos internacionales sino a Agencias Nacionales Extranjeras. Dentro de la cooperación multilateral, pueden identificarse organismos cuyos fines, en tanto organización internacional, se refieren a la promoción de la ciencia y la tecnología en sus estados miembros y, organismos cuyos fines se refieren a otras esferas temáticas. Otra distinción relevante es aquella que remite a los organismos de que otorgan “créditos” a sus miembros como BID y aquellos que utilizan otro tipo de instrumentos para la promoción de la ciencia y la tecnología.

Ahora bien, en esta ponencia se busca presentar una perspectiva de análisis que permita explorar el rol de los organismos internacionales en el área de la política científica y tecnológica argentina. Para ello propone cuatro objetivos analíticos.

1. La concepción vigente sobre la ciencia y la tecnología del organismo internacional

El primer objetivo es distinguir la concepción vigente de los organismos internacionales seleccionados en torno a la ciencia y la tecnología. Aquí toma como punto de partida el aporte de Antonio Camou (2007), quien considera importante tener en cuenta la influencia de las ideas al momento de analizar las políticas adoptadas por un gobierno. El enfoque denominado “dinámica institucional de las ideas” busca analizar las “ideas en las políticas”, esto es, en los cursos de acción concretos encarados por los gobiernos y, entiende a las ideas como guías o puntos focales en la estructuración de la acción. Estas ideas son formuladas y difundidas por una diversidad de actores políticos: organismos públicos, tanques de pensamiento, centros de investigación, fundaciones privadas, organismos multilaterales, empresas patrocinadoras de proyectos, y otras organizaciones complejas. Ahora bien, al partir de esta premisa, la tarea a realizar consistirá en explorar las “ideas” sobre la ciencia y la tecnología que guían el accionar de los organismos internacionales seleccionados, acción que luego repercutirá en mayor o menor medida en las políticas concretas adoptadas a nivel doméstico.

Diversos autores han sostenido que la formulación de las políticas públicas en ciencia y tecnología se ha desarrollado en base a distintas concepciones sobre la relación ciencia-tecnología-sociedad (Ruivo, 1994; Elzinga y Jamilson, 1996; Velho, 2011). Asimismo, se afirma que desde la segunda posguerra ha tenido lugar un proceso de internacionalización de las políticas de ciencia y tecnología, es decir, un proceso en el que distintos países adoptan similares políticas científicas y tecnológicas, los mismos instrumentos y el mismo estilo de gestión de la política. En este contexto los organismos internacionales son considerados los actores más relevantes en la promoción y difusión de ideas por medio de las relaciones internacionales. Respecto a los diversos marcos conceptuales que han guiado la formulación de la política científica y tecnológica se ha mencionado la existencia de paradigmas de política científica (Velho, 2011), paradigmas tecno-productivos (Lemarchand, 2010) y contratos sociales entre ciencia y sociedad. De este modo, la tarea central consiste entonces en identificar y caracterizar la noción sobre la relación ciencia-tecnología-sociedad que emplea el organismo internacional para argumentar sus diversas acciones en la política mundial. Se debe realizar un análisis de los documentos oficiales y demás publicaciones de cada organismo, ya que se considera que los mismos permiten revelar la concepción dominante que subyace a las recomendaciones de políticas en ciencia y tecnología.

Una vez identificada y explorada la concepción del organismo internacional se busca alcanzar el segundo objetivo analítico: relevar y clasificar los instrumentos utilizados por el organismo internacional en el área científico-tecnológica, en particular, en Argentina.

2. Los instrumentos de política científica y tecnológica que emplea el organismo internacional

Si bien las iniciativas de los organismos internacionales no son estrictamente “políticas públicas”, son políticas emanadas de un “ente con autoridad”, en cierta manera con autonomía de los Estados que lo han creado, a causa del poder que reside, al menos, en dos fuentes: (1) la legitimidad de la autoridad racional-legal que encarnan, y (2) el control de los conocimientos técnicos y de la información (Barllet y Finnemore, 1999). Cada iniciativa de política es implementada a través de uno o un conjunto de instrumentos específicos: leyes, cuotas, premios, sanciones, permisos, prohibiciones, accesos, restricciones.

El estudio de los instrumentos de política científica y tecnológica en Argentina ha sido un tema objeto de análisis académicos (Emiliozzi, Lemarchand y Gordon, 2009; Lemarchand, 2010; Sagasti, 2011) y de iniciativas de cooperación regional. En este sentido, en 2008 tuvo lugar el lanzamiento de la Plataforma PolíticasCTI.net, un sitio que reúne en un mismo

sistema de forma normalizada la información acerca de las políticas y los instrumentos en ciencia, tecnología e innovación de América Latina y el Caribe. Asimismo, a fines del año 2010, se lanzó SPIN, una plataforma que cuenta con un inventario con la descripción detallada de más de novecientos instrumentos de política científica aplicados por los Estados de la región latinoamericana.

Ahora bien, al momento de diseñar el relevamiento de los instrumentos empleados por los organismos internacionales, se advierte que los anteriores desarrollos no contemplan algunos objetivos y metas a lograr característicos de los actores internacionales, tales como influir en los procesos políticos de sus miembros (Barlett y Finnemore, 1999), difundir nuevas ideas que fomenten la adopción de ciertas iniciativas o conductas (Reinalda y Verbeek, 2005), lograr el cumplimiento de lo acordado (Barbé, 1995). De este modo, la presente propuesta de análisis, busca contribuir en un doble sentido: en términos teóricos, ampliar la tipología de instrumentos en el área de la ciencia y la tecnología y, en términos empíricos, explorar instrumentos no contemplados en la bibliografía específica.

Una vez relevados los distintos instrumentos, se procede a caracterizar y clasificar los instrumentos específicamente implementados en Argentina. Para ello, se propone el empleo del enfoque de Martens y Balzer (2008) para quienes la actuación de estos organismos en un área determinada de política involucra la movilización de diferentes recursos, dando lugar a diferentes dimensiones de la gobernanza o *governance*. De este modo, los autores identifican tres tipos de recursos que ponen en juego los organismos en la consecución de sus objetivos. A partir de dicha clasificación se identificaron tres tipos de instrumentos según su objetivo: a) instrumentos de gestión b) instrumentos de persuasión y, c) instrumentos de presión.

Los instrumentos de gestión son aquellos basados en los recursos para la coordinación que posee un organismo internacional. Se refiere a la organización y la puesta en marcha de medidas que buscan promover o incentivar ciertas iniciativas en un área de política determinada; representa el empleo del poder en gestión de un organismo y busca influir en los procesos políticos. Comprende actividades como la organización de conferencias y reuniones con actores relevantes para el sector. Este tipo de acciones involucra la infraestructura del organismo, su personal, sus recursos intelectuales y sus redes profesionales en un área específica. En particular, los miembros del staff o equipos de asesores pueden ser muy influyentes a través de su posición en la organización en el diseño y realización de proyectos, ya que generalmente tienen una vasta experiencia en el tema.

Los instrumentos de persuasión son aquellos basados en los recursos para la formación de opinión; expresan la capacidad de un organismo internacional de iniciar e influir en los

discursos nacionales sobre un área de política particular. Es una forma de ejercer poder de persuasión o poder “normativo” e involucra material, información y eventos generados desde un organismo internacional, tales como comunicaciones y actas oficiales, y también libros, folletos y demás publicaciones. Asimismo, incluye los conceptos y modelos de análisis que el organismo crea y desarrolla en propuestas de políticas, planes de evaluación, mecanismos de comparación. A través del conjunto de herramientas de formación de opinión, el organismo internacional genera visiones y valores que afectan la implementación de las políticas estatales.

Los instrumentos de presión son aquellos basados en los recursos de legislación y de financiamiento y se refieren a los compromisos que el Estado adquiere como socio o miembro de un organismo internacional. Se refiere al poder de aplicación de un organismo. Incluye los procesos mediante los cuales los organismos internacionales diseñan mecanismos para la aplicación de decisiones obligatorias, así como los recursos financieros con los que cuenta el organismo para instar al desarrollo de proyectos. De este modo, involucra un cuerpo de leyes y otros actos formales hacia los cuales los Estados han manifestado su adhesión y se han comprometido a incorporar a sus políticas domésticas, en tanto miembros del organismo.

La clasificación de Martens y Balzer (2008) es complementada con una categoría adicional denominada instrumentos de promoción de la ciencia y la tecnología referida a las iniciativas implementadas por organismos internacionales para afectar directamente la producción de conocimientos científicos y tecnológicos. De este modo, involucra el otorgamiento de becas, subsidios, recursos para la creación de centros, redes, programas de investigación, otorgamiento de premios, entre otros. Este conjunto de instrumentos de política son aquellos identificados por Emiliozzi, Lemarchard y Gordon (2009) y se incluyen con el propósito de contemplar la diversidad de iniciativas implementadas en el área.

3. La política de cooperación multilateral argentina en el área de ciencia y tecnología

El tercer objetivo analítico es examinar y caracterizar la política en ciencia y tecnología argentina durante el período, identificando la política de cooperación multilateral en el área con los organismos internacionales seleccionados. Las tareas a desarrollar para alcanzar este objetivo se dividen en dos grupos. Por un lado, una revisión bibliográfica; por otro lado, la identificación de las dependencias del sector público argentino que realizan actividades de cooperación internacional en ciencia y tecnología. El punto de partida debe ser explorar la actividad del MINCYT, ya que en Argentina es la autoridad máxima de formulación y

ejecución de la cooperación científico-tecnológica a través de sus organismos dependientes y demás instituciones especializadas. Mediante la Dirección Nacional de Cooperación e Integración Institucional, el MINCYT promueve el fortalecimiento de la cooperación internacional como herramienta estratégica en el diseño de políticas y en el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación productiva a nivel nacional y fomenta tanto la cooperación bilateral entre Argentina y más de 40 estados extranjeros, como la cooperación multilateral en sus tres ámbitos: América, la Unión Europea y Programas y Organismos Internacionales.

En esta instancia, el trabajo debe centrarse particularmente en tres tareas: a) distinguir las estructuras institucionales responsables del diseño y coordinación de las estrategias y acciones de cooperación internacional con los organismos multilaterales seleccionados; b) caracterizar el interés manifiesto en el nivel discursivo respecto a la cooperación con cada organismo reflejado en pronunciamientos oficiales y documentos de políticas vigentes; c) identificar las acciones concretas promovidas, apoyadas o implementadas por el sector público conjuntamente con los organismos internacionales seleccionados.

Se considera que la cooperación internacional en materia científica y tecnológica constituye no sólo una estrategia de crecimiento o una “política” de algunas instituciones académicas en el mundo, sino también una estrategia de algunos países que a través de direcciones o secretarías de cooperación definen pautas de colaboración bilateral o multilateral. Los gobiernos definen las políticas, los socios y los ámbitos de la ciencia y la tecnología que se ajustan a las prioridades de desarrollo y de allí, se diseña e implementa un conjunto de programas que los diversos organismos gestionan en el ámbito de la cooperación internacional. Se buscará caracterizar la política de cooperación internacional en ciencia y tecnología en el marco de la política de cooperación internacional de la Argentina.

4. Los modos de actuación de los organismos internacionales

El cuarto objetivo analítico consiste en determinar y clasificar los modos de actuación de cada organismo internacional, entendido este concepto como la capacidad de gestión y actuación internacional de los organismos (Calduch, 1991), en base a las concepciones, instrumentos y dinámica de cooperación identificados durante un período seleccionado.

Para la comprensión de la relación que entablan los organismos internacionales y el Estado en un área de política específica, se retoma la noción de *governance* o gobernanza. La noción de gobernanza, que anteriormente se empleaba en el ámbito académico para hacer referencia únicamente al acto de gobernar, poco a poco fue transformándose y, en la

actualidad, se usa para señalar una nueva forma de gobernar que es “más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil” (Mayntz, 2001 citado en Arias, Salazar y Durán-Sánchez, 2013). De esta manera, la creciente participación de una diversidad de actores e intereses en el diseño de políticas públicas resultó en la necesidad de abordar estas nuevas formas de hacer política bajo el concepto de gobernanza.

Para caracterizar el tipo gobernanza que se obtiene como resultado de la cooperación internacional con cada uno de los organismos seleccionados, se empleará el enfoque de Kehm (2011), según el cual la gobernanza en un área de política puede ser: compartida, complementaria o conflictiva. En el caso de una gobernanza compartida, los distintos actores están implicados e incluso colaboran en el mismo escenario y en el mismo sector; en el caso de una gobernanza complementaria, cada actor está implicado en escenarios distintos; y en caso de una gobernanza conflictiva, se produce el desarrollo en distintos escenarios creándose tensiones. Se intentará dar cuenta del tipo de gobernanza que tiene lugar en el ámbito de la ciencia y la tecnología en los espacios de cooperación entre los organismos internacionales seleccionados y el estado argentino.

Bibliografía

- Abeledo, Carlos. 2000. *Análisis del financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo para ciencia y tecnología*. [Disponible en: <http://www.oei.es/cursosctsi/uruguay/Bid.pdf>].
- Aguiar, Diego, Aristimuño, Francisco y Magrini, Nicolás. (2015). “El rol del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la re-configuración de las instituciones y políticas de fomento a la ciencia, la tecnología y la innovación de la Argentina (1993-1999)”. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*.
- Angelelli, P., Aggio, C., Milesi, D., & Álvarez, P. 2009. Ciencia, tecnología e innovación en Uruguay: avances, desafíos y posibles áreas de cooperación con el BID. *Notas técnicas BID*, IDB-TN-125. Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Amadeo, E. (1978). Los consejos nacionales deficiencia y tecnología en América Latina. *Comercio Exterior*, 28(12), 1439-1447.
- Arias, Lucio; Salazar, Mónica y Durán-Sánchez. 2013. “Entre la gobernabilidad y la gobernanza. Colciencias y los sistemas nacionales de ciencia y tecnología y de innovación. En Salazar, Mónica. *Colciencias cuarenta años. Entre la legitimidad, la normatividad y la práctica*. Bogotá. Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología. Universidad Nacional de Colombia y Universidad del Rosario, pp. 35-59.

- Barbé, Esther. 1995. *Relaciones Internacionales*. Editorial Tecnos, Madrid.
- Barnett, Michael y Finnemore, Martha. 1999. "The politics, power, and pathologies of international organizations." *International organization* 53.4: 699-732.
- Calduch, Rafael. 1991. *Relaciones Internacionales*. Ediciones Ciencias Sociales. Madrid.
- Camou, Antonio. 1997. "Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina". *Nueva Sociedad*, 152 (54-67).
- Da Silveira, Elizabete. 1999. "O espaço das Conferências Internacionais de Educação (CIEs) da OIE/Unesco e o processo de políticas públicas educativas". *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 80(196).
- Del Arenal, Celestino. 2002. "La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política". *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 17-86.
- Del Bello, Juan Carlos. 2014. "Argentina: experiencias de transformación de la institucionalidad pública de apoyo a la innovación y al desarrollo tecnológico". En Rivas, Gonzalo y Rovira, Sebastián. (ed.). *Nuevas instituciones para la innovación. Prácticas y experiencias en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Elzinga, Aant. 1996. UNESCO and the politics of international cooperation in the realm of science. En Petitjean, P. (Ed.). *Colonial sciences: researchers and institutions* (pp. 163-202). Paris: ORSTOM Éditions. Elzinga, Aant y Jamison, Andrew. 1996. "El cambio de las agendas políticas en ciencia y tecnología". En *Ciencia y Estado*, (comps.) Sanz Menéndez, Luis y Santesmeses, Jesús. *Zona Abierta*, 75, 76.
- Emiliozzi, Sergio, Lemarchand, Guillermo y Gordon, Ariel. 2009. *Inventario de Instrumentos y Modelos de Políticas de Ciencia Tecnología e Innovación en América Latina y el Caribe*. WorkingPaper 9. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Feld, Adriana. 2011. Las primeras reflexiones sobre la ciencia y la tecnología en la Argentina: 1968-1973. *REDES, Revista de Estudios Sociales de la Ciencia*, 17(32), 185-221.
- Feld, Adriana. 2014. "Paradigmas internacionales y políticas científico-tecnológicas en Argentina: 1852-1983". Kreimer y otros (coord.). *Perspectivas latinoamericanas en el estudio social de la ciencia, la tecnología y la sociedad*. Siglo XXI Editores, México. Pp. 337-351.
- Figueroa, Uldaricio. 2010. *Organismos Internacionales*, Tomo I. Santiago de Chile.
- Finnemore, Martha. 1993. International organizations as teachers of norms: the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and science policy. *International Organization*, 47(04), 565-597.

- Guston, David. 2000. "Retiring the social contract for science. Issues in Science and Technology", 16(4), 32-36.
- Herrera, Amilcar. 1973. "Los determinantes Sociales de la Política Científica en América Latina: política científica explícita y Política científica implícita". *Desarrollo económico* 13.49: 113-134.
- Jacoby, Wade. 2006. "Inspiration, coalition, and substitution: external influences on postcommunist transformations". *World Politics*, 58(04), 623-651.
- Jakobi, Anja. 2009. "International organizations and world society: studying global policy development in public policy". TranState Working Papers No. 81. Bremen: Staatlichkeit im Wandel.
- Jutta, Joachim, Bob Reinalda, and Bertjan Verbeek, (eds). 2008 *International organizations and implementation: enforcers, managers, authorities?* Routledge, Londres.
- Kehm, Barbara. 2011. *La gobernanza en la enseñanza superior. Sus significados y su relevancia en una época de cambios*. Barcelona: Octaedro.
- Keohane, Robert y Nye, Joshep. 1988. *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Martens, Kerstin y Balzer, Carolin. 2008. "All Bark and No Bite? The Implementation Styles of the European Union and the Organization for Economic Cooperation and Development in Education Policy". En Joachim, Jutta, Bob Reinalda y Bertjan Verbeek, (eds). *International Organizations and Implementation: Enforcers, Managers, Authorities*. Routledge, Oxon, 88-102.
- Nupia, Carlos. 2013. "Origen de la política científica y tecnológica en Colombia. Colciencias y su papel en la transferencia del modelo internacional de "política científica". En Salazar, Mónica. *Colciencias cuarenta años. Entre la legitimidad, la normatividad y la práctica*. Bogotá. Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología. Universidad Nacional de Colombia y Universidad del Rosario, pp. 120-177.
- Oteiza, Enrique (Dir.). 1992. *La política de investigación científica y tecnológica argentina - historia y perspectivas*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Reinalda, Bob y Bertjan, Verbeek, (eds). 2004. *Decision making within international organisations*. Routledge.
- Ruivo, Beatriz. 1994. "Phases and paradigms of science policy?". *Science and Public Policy*, Vol. 21, N° 3: 157-163.
- Sagasti, Francisco. 2011. *Ciencia, Tecnología, Innovación, Políticas para América Latina*. Fondo de Cultura Económica, Lima/México.

- Vega, Laura y Gault, David. 2011. "Más allá de las patologías de la burocracia: introduciendo la teoría de las organizaciones al estudio de las organizaciones internacionales". *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 56(213), 2.
- Velho, Léa. 2011. "Conceitos de ciência e a política científica, tecnológica e de inovação". *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, Nº 26, jan./abr., p. 128-153.